Deutscher Bundestag **Drucksache 19/9483**

19. Wahlperiode 16.04.2019

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tabea Rößner, Ingrid Nestle, Dr. Konstantin von Notz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/8860 –

Erkenntnisse und Konsequenzen der Bundesregierung nach der Insolvenz der Bayerischen Energieversorgungsgesellschaft für die Vermittlungstätigkeiten von Vergleichsportalen

Vorbemerkung der Fragesteller

Ende Januar 2019 wurde bekannt, dass der Discount-Energieversorger Bayerische Energieversorgungsgesellschaft (BEV) die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens beantragt hat. Nach Teldafax und Flexstrom ist die BEV der drittgrößte Niedrigpreisanbieter, der in die Insolvenz geht. In einer offiziellen Mitteilung des Unternehmens vom 30. Januar 2019 hieß es, das Unternehmen sei „zuletzt durch gestiegene Energie-Beschaffungskosten in Schwierigkeiten geraten" (www.bev-inso.de/pdf/20190130_pm.pdf). Nach Einschätzungen von Branchenkennern sind rund 500 000 Strom- und Gaskunden von der Insolvenz betroffen. Auch die BEV-Muttergesellschaft in der Schweiz, die Genie Holding AG, hat zwischenzeitlich im Februar 2019 Insolvenz beantragt und aus Sicht der Fragesteller die Chancen der Gläubiger damit verschlechtert.

Durch die Insolvenz stehen sowohl das nach Ansicht der Fragesteller wacklige Geschäftsmodell der BEV als auch die Rolle von Internetvergleichsportalen in der Kritik. So hatte die BEV im vergangenen Jahr aufgrund sehr niedrig angebotener Strompreise hohe Verluste zu verzeichnen und musste gegen Ende des Jahres die Preise enorm erhöhen. Dabei sollten die Grundpreise um mehrere Hundert Prozent steigen, obwohl Preisgarantien die Kunden vor einem Anstieg hätten schützen sollen (www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energiemarkt-billigstromanbieter-bev-ist-pleite-/23929990.html). In Folge des Kostenanstieges verließen im Dezember 2018 ca. 200 000 Kunden die BEV.

Diskutiert wird auch die Mitverantwortung der Internetvergleichsportale, die in vielen Fällen Vermittler sind für Discountenergieversorger. Grundsätzlich können Vergleichsportale nach Auffassung der Fragesteller einen hohen Mehrwert für Verbraucherinnen und Verbraucher darstellen: Sie erlauben ein einfaches und unkompliziertes Vergleichen vieler Anbieter und liefern Verbraucherinnen und Verbrauchern Informationen, die sie sonst nur schwer erhalten würden. Allerdings stehen die Plattformen häufig aufgrund ihrer Intransparenz und teil-

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 12. April 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

weise problematischen Bewertungskriterien in der Kritik. Demnach können potenzielle Kunden oftmals nicht nachvollziehen, auf welcher Grundlage die Bewertungen der Portale erfolgen. Für Vergleichsplattformen im Energiebereich hat das Bundeskartellamt in seiner Sektoruntersuchung beispielsweise festgestellt, dass die Plattformen selbst Erstauswahl und Ranking stark durch standardmäßig eingestellte Filtereinstellungen beeinflussen. So werden etwa im Erstranking teilweise nur Tarife angezeigt, für die das Portal Provisionen erhält bzw. für die das Portal als direkter Vermittler agiert (www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Vergleichsportale_Konsultation.pdf?__blob=publicationFile&v=10). Auch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sieht nach der Insolvenz der BEV Handlungsbedarf hinsichtlich der Transparenz von Vergleichsportalen und will die Aufsicht über Vergleichsportale stärken (www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vergleichsportale-kontrollen-1.4318845).

Mangelnde Transparenz von Vergleichsportalen betrifft aber nicht nur den Stromsektor, sondern auch Plattformen für Hotel- und Reisebuchungen, Versicherungen, Telekommunikation und Finanzen. Insgesamt hat das Bundeskartellamt in seiner Sektoruntersuchung festgestellt, dass viele Portale längst nicht so objektiv sind, wie sie es vorgeben. Unter anderem stellte die Studie fest, dass Anbieter bei Hotelvergleichen Entgelte beziehungsweise Provisionen zahlen können, um die Darstellung der Ergebnisse zu beeinflussen und bessere Listenplätze auf Portalen erkaufen zu können. Bei Versicherungsvergleichen würden zum Teil wichtige Anbieter nicht einbezogen. Mitunter decke ein Portal weniger als 50 Prozent der im Markt befindlichen Angebote ab, wobei dies auch oft erfolgt, da große Anbieter nicht gelistet werden wollen. Unklar ist oft, wie die Reihenfolge der Suchergebnisse und die Empfehlungen zustande kommen. Eine mangelhafte Information der Verbraucherinnen und Verbraucher kann nach Ansicht des Bundeskartellamts eine „unzulässige Irreführung“ oder eine „verdeckte Werbung“, also ein Fall unlauteren Wettbewerbs, sein. Laut Bundeskartellamt stellt sich die Frage, „ob der Verbraucher sich darauf verlassen kann, dass weit oben aufgeführte Suchergebnisse die für ihn relevantesten sind“ (www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Vergleichsportale_Konsultation.pdf?__blob=publicationFile&v=10).

Bereits in der 18. Wahlperiode wurde im Deutschen Bundestag über Forderungen zur Verbesserung der Transparenz von Buchungs- und Vergleichsportalen diskutiert (siehe Bundestagsdrucksache 18/10043). Konkrete Ziele zu mehr Transparenz gibt auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vor. Demnach soll die Transparenz auf Plattformen hinsichtlich ihrer Bewertungssysteme, Gewichtung der Ergebnisse, Provisionen, Marktabdeckung sowie der Zusammenhänge und wirtschaftlichen Verflechtungen der Portale erhöht werden. Auf EU-Ebene wird derzeit im Zusammenhang mit dem „New Deal for Consumers“ über Transparenzpflichten von Verkaufs- und Vergleichsplattformen diskutiert (www.tagesschau.de/ausland/new-deal-consumers-101.html).

1. Aus welchen Gründen hat die Bundesnetzagentur (BNetzA) im Januar 2019 ein Aufsichtsverfahren gegen die BEV eingeleitet, und gab es im Zeitraum der letzten 15 Jahre ähnliche durch die BNetzA eingeleitete Verfahren (bitte unter Angabe des Datums des Tages zur Einleitung des Verfahrens sowie der Gründe für die Verfahren auflisten)?

Die Beschlusskammer 6 der Bundesnetzagentur hat gegen die Bayerische Energieversorgungsgesellschaft (BEV) ein Aufsichtsverfahren gemäß § 65 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) von Amts wegen eröffnet. Aus Sicht der Bundesnetzagentur haben die Zwischenabrechnungen der BEV nicht hinreichend die maßgeblichen Berechnungsfaktoren ausgewiesen, um die gesetzlichen Anforde-

rungen an Rechnungen für Energielieferungen nach § 40 EnWG zu erfüllen. Weitere Aufsichtsverfahren aufgrund derartiger Verstöße wurden bisher nicht eingeleitet.

2. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um unfaire Handelspraktiken von Energieversorgern zu unterbinden, beispielsweise die Einbehaltung von Guthaben aus Jahresabrechnungen oder die Beibehaltung zu hoher Abschlagszahlungen?

Die Bundesregierung prüft kontinuierlich, ob durch die Änderung des Rechtsrahmens unfaire Handelspraktiken von Energieversorgern bei Energieabrechnungen noch wirksamer unterbunden werden können. Die Planung möglicher Maßnahmen wird im Zuge der Umsetzung der novellierten EU-Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie abgewogen.

3. Welche ordnungspolitischen Maßnahmen plant die Bundesregierung, um Nutzerinnen und Nutzern von Internetvergleichsportalen mehr Transparenz bei der Erstellung der Vergleichsrankings sowie einen umfassenden Marktüberblick zu gewährleisten?

4. Plant die Bundesregierung weitere Maßnahmen, um Nutzerinnen und Nutzern von Internetvergleichsportalen mehr Transparenz bei der Erstellung der Vergleichsrankings sowie einen umfassenden Marktüberblick zu gewährleisten?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat bei den europäischen Verhandlungen zur EU-Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften (sogenannte Omnibus-Richtlinie, COM(2018) 185 final) im Rahmen des New Deal for Consumers weitreichende Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz bei Online-Portalen eingebracht. Die entsprechenden Trilogverhandlungen sind bereits am 29. März 2019 abgeschlossen worden. Zu den Ergebnissen des Trilogs im Hinblick auf eine Verbesserung der Transparenz für Nutzerinnen und Nutzer von Internet-Vergleichsportalen hat die Bundesregierung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz am 3. April 2019 berichtet. Weitere Einzelheiten können dem Sitzungsprotokoll entnommen werden. Die Beratungen innerhalb der Bundesregierung zur Umsetzung der Omnibus-Richtlinie werden in Kürze aufgenommen.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass noch in dieser Legislaturperiode im Zuge der Umsetzung der novellierten Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie, die auch Qualitätsstandards für Strompreisvergleichsportale beinhaltet, diesbezüglich gesetzliche Regelungen erarbeitet werden. Nach den Bestimmungen der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie müssen Verbraucherinnen und Verbraucher Zugang zu mindestens einem (behördlich oder privat) betriebenen Vergleichsinstrument haben, das vertrauenswürdig, unparteiisch und transparent ist.

Ferner wurde auf europäischer Ebene im Februar eine politische Einigung über die Verordnung zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten erzielt. Die sog. Platform-to-Business(P2B)-Verordnung wird Anbieter von Online-Plattformen und Online-Suchmaschinen u. a. verpflichten, die das Ranking bestimmenden Hauptparameter darzustellen. Enthalten die Hauptparameter die Möglichkeit, dass gewerbliche Nutzer das Ranking beeinflussen können, indem sie dem jeweiligen Anbieter direkt oder indirekt ein Entgelt entrichten, müssen die Anbieter diese Möglichkeit

in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen bzw. in ihren Online-Suchmaschinen ebenfalls erläutern und darlegen, wie sich derartige Entgelte auf das Ranking auswirken. Die Anbieter müssen auch offenlegen, wenn sie den Vertrieb eigener Waren und Dienstleistungen, die Verbraucherinnen und Verbrauchern über diese Dienste angeboten werden, bevorzugen. Das Europäische Parlament wird sich voraussichtlich am 15. April 2019 mit der Verordnung befassen. Anschließend muss der Rat die Verordnung noch formal billigen. Danach kann die P2B-Verordnung im Amtsblatt veröffentlicht werden und 20 Tage später in Kraft treten. Sie wird ein Jahr nach der Veröffentlichung unmittelbar anwendbar sein.

5. Wie überwacht die Bundesregierung, dass Internetvergleichsportale seriöse Informationen anbieten?

Internet-Vergleichsportale unterliegen den geltenden Regeln des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb. Ob Internet-Vergleichsportale die Fairness- und Transparenzanforderungen der Platform-to-Business-Verordnung einhalten, wird nach der Verordnung zivilgerichtlich überprüft werden können. Nach der Verordnung sind unter bestimmten Voraussetzungen auch Organisationen und Verbände, die ein berechtigtes Interesse an der Vertretung gewerblicher Nutzer haben, klagebefugt.

Wie im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vereinbart, überprüft die Bundesregierung, inwieweit die kartellbehördliche Aufsicht weiterentwickelt werden muss, auch im Hinblick auf missbräuchliches Verhalten von Plattformunternehmen. Hierzu hat die Bundesregierung u. a. die „Kommission Wettbewerbsrecht 4.0“ eingesetzt und mit den Arbeiten an der 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen begonnen.

Für Zahlungskontenvergleiche regeln die §§ 17 bis 19 des Zahlungskontengesetzes und die dazugehörige im Juli 2018 verabschiedete Vergleichswebsitesverordnung, dass Betreiber von Internetseiten, die Angebote von Zahlungskonten vergleichen, sich bei einer von der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) akkreditierten Konformitätsbewertungsstelle zertifizieren lassen können. Damit wird bestätigt, dass die Vergleichswebseite die gesetzlichen Anforderungen an solche Webseiten erfüllt. Das Zertifikat kann entzogen werden, wenn es missbräuchlich verwendet wird.

Die Bundesregierung fördert außerdem den Marktwächter Digitale Welt mit derzeit 5 Mio. Euro pro Jahr und berücksichtigt dessen Erkenntnisse bei der Konzeptionierung politischer Maßnahmen für eine weitere Verbesserung der Rechtsgrundlagen zur Überwachung von Internet-Vergleichsportalen. Hierbei bezieht die Bundesregierung auch die in der Vorbemerkung der Fragestellerinnen und Fragesteller zitierte Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes zu Vergleichsportalen in ihre Überlegungen ein.

6. Auf welche Weise will das zuständige Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz „die Bundesnetzagentur in ihrer Aufsichtsfunktion" stärken, wie von Staatssekretär Gerd Billen angekündigt (www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vergleichsportale-kontrollen-1.4318845), und sind dabei Sanktionsmöglichkeiten für die Aufsichtsbehörden vorgesehen?

7. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung auch für die Vergleichsplattformen anderer Sektoren (z. B. Finanzprodukte, Reise, Hotels, Telekommunikation) die Aufsicht gestärkt werden, und wenn ja, durch welche Behörde?

8. Plant die Bundesregierung eine Erweiterung der behördlichen Durchsetzungsbefugnisse des Bundeskartellamts, und wenn ja, wie sollen diese ausgestaltet sein, um sicherzustellen, dass die derzeit praktizierte und erfolgreiche Verbraucherrechtsdurchsetzung durch Wettbewerbs- und Verbraucherverbände nicht beeinträchtigt wird?

Die Fragen 6 bis 8 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung überprüft derzeit die behördlichen Befugnisse zur Durchsetzung von Verbraucherrechten. Die Beratungen innerhalb der Bundesregierung zu diesen Fragen sind noch nicht abgeschlossen.

9. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass Selbstverpflichtungen der Internetvergleichsportale, wie von Verivox auf den Weg gebracht, nicht ausreichen, und dass es gesetzliche Verpflichtungen zu Transparenz hinsichtlich Provisionszahlungen, Rankingkriterien, Marktabdeckung sowie einen standardisierten sowie objektiven Kriterienkatalog braucht?

   Wenn ja, wann, und was genau plant die Bundesregierung auf den Weg zu bringen?

Selbstverpflichtungen von Vergleichsportalen können grundsätzlich unterstützt werden, wenn sie zeigen, dass die Unternehmen über die gesetzlichen Vorgaben hinaus nutzerfreundliche Dienste anbieten wollen und dadurch mehr Verantwortung übernehmen und Transparenz herstellen. Das stärkt das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Seriosität der Portale. Für einen echten Mehrwert für die Nutzerinnen und Nutzer sowie Wettbewerber bedarf es eindeutiger, hinreichend detaillierter und mit klaren Kontrollmechanismen versehener Selbstverpflichtungsinhalte. Die Bundesregierung befürwortet gesetzliche Verpflichtungen zur Transparenz hinsichtlich Provisionszahlungen, Rankingkriterien und Marktabdeckung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 verwiesen.

10. Welches sind nach Auffassung der Bundesregierung sinnvolle Kriterien für Onlinevergleichsportale für die Erstellung der Bewertungsrankings?

Sinnvolle Kriterien für die Erstellung der Bewertungs-Rankings zum Vergleich von Produkten auf Online-Vergleichsportalen sind im Allgemeinen neben Preis und Kosten verschiedene qualitätsbezogene Parameter. Welche Kriterien im konkreten Einzelfall für einen Produktvergleich sinnvoll sind, ist sehr spezifisch vom jeweiligen Vergleichsobjekt abhängig.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die Einrichtung von „unabhängigen Vergleichsportalen" für einzelne Sektoren, wie sie bereits für den Bereich von Zahlungskonten und Telekommunikation durch entsprechende EU-Vorgaben (EU-Zahlungskontenrichtlinie bzw. Richtlinie über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation) vorgesehen sind?

    Hält sie dies für einen Ansatz auch für andere Sektoren, und wenn ja, für welche?

12. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag (u. a. des Bundesverbands der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände e. V. – vzbv), Anforderungen an Vergleichsportale im Lauterkeitsrecht zu verankern?

13. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit, Plattformbetreiber zu verpflichten, Maßnahmen gegen gefälschte Bewertungen zu ergreifen?

    Plant sie entsprechende Maßnahmen?

14. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem Vorschlag eines Forschungsnetzwerks europäischer Rechtswissenschaftler (Busch, C., Dannemann, G., Schulte-Nölke, H.: Ein neues Vertrags- und Verbraucherrecht für Online-Plattformen im Digitalen Binnenmarkt?, MMR 2016, 787, abrufbar unter https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fmmr%2F2016%2Fcont%2Fmmr.2016.787.1.htm&anchor=Y-300-Z-MMR-B-2016-S-787-N-1), Pflichten der Plattformbetreiber zur Überprüfung der Anbieterangaben und zur Entfernung irreführender Angaben einzuführen?

    Plant sie entsprechende Maßnahmen?

Die Fragen 11 bis 14 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung überprüft den Anpassungsbedarf der rechtlichen Rahmenbedingungen für Vergleichsportale. Dabei berücksichtigt die Bundesregierung Stellungnahmen von Wirtschafts- und Verbraucherverbänden sowie Vorschläge von Wissenschaftlern und Forschungsnetzwerken. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 verwiesen.

15. Wird sich die Bundesregierung in den anstehenden Trilogverhandlungen zur EU-Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften (sogenannte Omnibus-Richtlinie, COM(2018) 185 final) für eine Ausweitung der vorgesehenen Transparenzpflichten

    a) auf Vergleichsplattformen,

    b) hinsichtlich Marktabdeckung und

    c) hinsichtlich der Gewichtung von Rankingkriterien

    einsetzen?

16. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, national weitergehende Transparenzpflichten einzuführen, sollten die oben genannten Transparenzpflichten nicht Bestandteil der europäischen Omnibus-Richtlinie werden?

    Wird sie diese Möglichkeiten nutzen?

Die Fragen 15 und 16 werden gemeinsam beantwortet.

Ausgehend von den in Frage 15 aufgezählten drei Aspekten konnten im Rahmen der nun vorliegenden politischen Einigung (Ratsdokument 8021/19 vom 29. März 2019) im Trilog zur Omnibus-Richtlinie (siehe die Antwort zu den Fragen 3 und 4) insbesondere die folgenden Verbesserungen erreicht werden:

Jeder Gewerbetreibende, der es Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglicht, per Suchfunktion nach Waren und Dienstleistungen verschiedener Händler zu suchen, ist nach Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe b des im Rahmen der Einigung vereinbarten Richtlinientextes künftig dazu verpflichtet, nicht nur die wesentlichen Kriterien des Rankings von Suchergebnissen aufzulisten, sondern auch deren Gewichtung. Da diese Pflicht an das Angebot einer Produktsuche anknüpft, gilt sie für Plattformen aller Art, also neben Online-Marktplätzen auch für Vergleichsportale und sonstige Vermittlungsplattformen. Ein die Marktabdeckung betreffendes ausdrückliches Transparenzerfordernis sieht der Richtlinientext nicht vor. Die Bundesregierung hatte sich hierfür zwar eingesetzt, jedoch keine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten finden können.

Die Prüfung, welche Möglichkeiten bestehen, um weitergehende Transparenzpflichten auf nationaler Ebene einzuführen, ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen. Da eine Reihe von Vergleichsplattformen ihre Dienste in mehreren Mitgliedstaaten anbieten, wäre eine Regelung auf europäischer Ebene im Vergleich zu rein nationalen Lösungen vorzugswürdig.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333